



Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale “RT France” sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe

Sara Poli*

SOMMARIO: 1. Le misure restrittive dell’UE volte a contrastare la disinformazione russa e la designazione del canale francese del *network* di telecomunicazioni Russia Today e di Sputnik. - 2. Gli aspetti innovativi delle misure restrittive istituite dalla decisione PESC n. 2022/351. - 3. Gli obblighi degli Stati membri con riguardo alla libertà di espressione e i precedenti giurisprudenziali riguardanti la compatibilità delle misure restrittive con l’art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE. - 4. L’impugnazione della decisione PESC n. 2022/351 davanti al Tribunale. - 5. Le interferenze con il diritto alla libertà di espressione causate dalle misure restrittive per contrastare le attività di disinformazione russe sono legittime e proporzionate finché il conflitto è in corso.

1. Tra le misure restrittive adottate dall’UE nel contesto del conflitto provocato dall’attacco armato della Russia nei confronti dell’Ucraina¹

* Professoressa ordinaria di Diritto dell’Unione europea presso l’Università di Pisa.

¹ Un primo sintetico commento alle misure restrittive in esame in questo scritto dal titolo “*Le misure Ue di contrasto alle attività di disinformazione russe alla prova della Carta europea dei diritti fondamentali*” è in corso di pubblicazione sulla rivista

spiccano quelle che sospendono le attività di diffusione di Sputnik e di Russia Today (“RT”) nel territorio dell’UE. I destinatari sono rispettivamente un’agenzia di stampa che pubblica notizie online e le filiali RT English, RT UK, RT Germany, RT France e RT Spanish di un network che opera attraverso canali televisivi, social media e siti web e trasmette notizie in lingue diverse, tra cui inglese, francese, spagnolo, tedesco, arabo e russo. La misura restrittiva, imposta tramite la decisione (PESC) n. 2022/351 del Consiglio e il regolamento n. 2022/350² si estrinseca in un divieto per le persone designate di svolgere direttamente (o tramite operatori europei) attività di radiodiffusione offrendo i loro contenuti informativi (da intendersi sia audio che audiovisivi) al pubblico degli Stati membri dell’UE. Inoltre, sono sospese qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione con le persone giuridiche di cui sopra.

Secondo il Consiglio, la decisione e il regolamento in esame si rendono necessari in quanto “gli organi di informazione in questione svolgono un ruolo essenziale, strumentale ai fini della promozione e del sostegno dell’aggressione nei confronti dell’Ucraina e della destabilizzazione dei paesi ad essa limitrofi”³. Le persone giuridiche colpite dai divieti presentano un collegamento molto stretto con il governo russo, responsabile dei gravi illeciti internazionali sopra menzionati: non si tratta di media indipendenti ma di enti “sotto lo stabile controllo, diretto o indiretto, della leadership della Federazione russa” che agiscono attraverso una concertata propaganda rivolta alla

Quaderni Costituzionali. Per una panoramica delle misure restrittive adottate (fino ad aprile 2022) contro la Russia nel contesto del conflitto con l’Ucraina iniziato con l’aggressione del 24 febbraio v. A. ALÌ, *Dalle misure restrittive dell’Unione europea alla “guerra economica” nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell’invasione dell’Ucraina*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2022, p. 42 ss. Per un primo commento sui primi tre pacchetti di misure restrittive v. S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell’UE nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SIDiblog*, 22 marzo 2022.

² Decisione 2022/351/PESC del Consiglio, del 1° marzo 2022; regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, del 1° marzo 2022. Per un primo commento v. S. LATTANZI, *Il Consiglio sanziona “la propaganda del Cremlino” e sospende le attività di diffusione dell’agenzia di informazione Sputnik e del canale RT/Russia Today*, in *BlogDUE*, 7 aprile 2022.

³ Considerando n. 9.

società civile dell'UE, al fine di sostenere e giustificare l'aggressione contro l'Ucraina.

C'è un chiaro parallelo tra l'inclusione nelle *black lists* del Consiglio di Sputnik e RT da un lato e di singoli giornalisti, autori di attività di propaganda governativa, dall'altro: sia gli uni che gli altri, pur non essendo direttamente responsabili delle condotte illecite che hanno reso necessaria l'adozione, a titolo di contromisura⁴, della misura restrittiva in esame, offrono sostegno politico attivo ai responsabili di tali violazioni. Dunque “contribuiscono” alla destabilizzazione dell'Ucraina insieme al governo russo. I due organi di informazione sono dunque designati al fine di far pressione su quest'ultimo affinché cessi l'aggressione. Va aggiunto che anche la capo redattrice di RT, Margarita Simonyan, in quanto figura centrale della propaganda governativa, è oggetto di misure restrittive individuali⁵, insieme ad altri giornalisti i cui nomi sono stati aggiunti negli allegati di decisioni PESC istitutive di misure restrittive nei mesi successivi all'attacco armato del 24 febbraio 2022.

Le restrizioni poste in essere dall'UE intendono contrastare le attività di disinformazione russe nei confronti dell'opinione pubblica degli Stati membri dell'UE⁶; la loro istituzione ha suscitato reazioni diverse. In alcuni casi, come quello dell'associazione europea dei giornalisti, sono state contestate. Ciò in quanto l'UE non avrebbe competenza a sospendere le attività degli enti in esame (trattandosi di un settore di competenza esclusiva degli Stati membri) e in ogni caso la misura adottata non costituirebbe il modo migliore per combattere la disinformazione di “propagandists⁷”; si tratterebbe, inoltre, di un atto di censura controproducente per i cittadini che seguono i media oggetto della misura restrittiva in esame. Altri motivi di critica, avanzati da uno

⁴ V. su questo profilo A. M. AMOROSO, *Il contributo delle misure restrittive UE contro la Russia allo sviluppo del diritto internazionale delle sanzioni*, in *Diritti comparati*, 31 maggio 2022, p. 1 ss.

⁵ Decisione 2022/265/PESC del Consiglio, del 23 febbraio 2022.

⁶ Nel considerando n. 7 della decisione in esame il Consiglio afferma che le misure restrittive sono intese a proteggere la società civile dell'Unione e dei *Paesi limitrofi*. Ciò è in linea con l'obiettivo dell'azione esterna di rafforzare la sicurezza internazionale.

⁷ www.europeanjournalists.org/blog/2022/03/01/fighting-disinformation-with-censorship-is-a-mistake.

studioso, vertono sulle limitazioni eccessive a diritti fondamentali ad essa associati; nell’opinione di tale autore, la sospensione delle attività dei due “media outlets” costituisce una cesura rispetto ai principi costituzionali e democratici su cui si fonda l’UE e un’interferenza del tutto sproporzionata rispetto alla libertà di espressione⁸. In altri casi, invece, un autore difende le sanzioni dell’Unione in quanto sostiene che la disinformazione finalizzata a nascondere i crimini compiuti dai soldati russi o a giustificare tali azioni non contribuisca al dibattito pubblico e sia invece paragonabile alla propaganda a favore della guerra, proibita dall’art. 20 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 al cui rispetto l’Unione è tenuta in quanto espressione di principi generali del diritto dell’Unione europea⁹. Con riguardo a questo profilo, occorre sottolineare che il Consiglio ha preferito mantenere un approccio prudente evitando di qualificare le attività della ricorrente e di Sputnik come “propaganda di guerra” poiché, secondo l’autore, alcuni Stati membri dell’UE hanno apposto delle riserve a quelle disposizioni¹⁰.

Infine, in altri casi, la misura restrittiva dell’UE non è stata ritenuta incompatibile con il regolamento detto “internet aperto”¹¹.

2. La decisione in esame merita attenzione per due motivi. Il primo è che per la prima volta l’Unione adotta una misura restrittiva individuale atipica: di solito tali misure PESC sono costituite dal blocco dei beni e/o da divieti di ingresso nel territorio degli Stati membri nei confronti di soggetti non statali che costituiscono minacce alla sicurezza internazionale o violano i principi su cui si fonda l’azione

⁸ D. VOORHOOF, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, in *Infirms Blog*, 9 May 2022.

⁹ B. BAADE, *The EU’s “Ban” of RT and Sputnik: A Lawful Measure Against Propaganda for War*, in *verfassungsblog.de*, 8 March 2022.

¹⁰ C. DI TURI, *Il conflitto in Ucraina e la “propaganda di guerra” della Federazione russa: quali reazioni da parte dell’Unione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 327 ss.

¹¹ Questo è la posizione della BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*) e del regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’Internet aperta. V. www.berec.europa.eu/en/news-publications/news-and-newsletters/berec-supports-isps-in-implementing-the-eu-sanctions-to-block-rt-and-sputnik.

esterna dell'UE. In questo caso, invece, il Consiglio vieta a canali di informazione, finanziati da Paesi terzi, le attività di diffusione in tutto il territorio dell'UE per far fronte ad una minaccia atipica, di natura *ibrida*, costituita dall'attività di disinformazione rivolta a promuovere un atto di aggressione. Questa forma di sanzione è innovativa e non rientra neppure nell'ampia tipologia di misure restrittive delineata dall'AG Wahl nelle sue conclusioni relative alla causa *H*¹². Il servizio europeo per l'azione esterna ha creato sin dal 2015 la *task force East StratCom* per contrastare l'attività di disinformazione russa. Tale attività è definita come “*false or misleading content that is spread with intention to deceive or secure economic or political gain, and which may cause public harm*”¹³. Come rilevato in dottrina, la disinformazione non può dirsi di per sé contraria all'obbligo internazionale di non ingerenza negli affari interni di uno Stato¹⁴. Il problema giuridico più importante posto dalle misure in esame è se sia possibile proibire la diffusione di contenuti informativi falsi, o comunque fuorvianti, con riguardo agli eventi bellici in Ucraina senza comprimere in modo eccessivo la libertà di espressione e di informazione. Non c'è dubbio che siano significative le limitazioni a tale libertà. Da un lato, il rischio dell'adozione di misure inibitorie di attività di disinformazione è lo svilimento del contenuto essenziale del diritto protetto dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDF¹⁵) e dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (“CEDU”). La misura in esame costituisce un pericoloso precedente che potrebbe essere

¹² Conclusioni dell'avvocato generale Wahl, del 7 aprile 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio e a.*, punto 78. Sulla nozione di misure restrittive mi si permetta di rinviare a S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019, pp. 19 e 20.

¹³ Commissione europea, *Il piano di azione della democrazia europea*, COM (2020) 790.

¹⁴ B. BAADE, *Fake News and International Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 29, n. 4, 2019, pp. 1363-1365.

¹⁵ V. *ex multis*, F. BESTAGNO, *I rapporti tra la Carta e le fonti secondarie di diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 259 ss.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018; R. MASTROIANNI, S. ALLEGREZZA, O. POLLICINO, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017.

invocato potenzialmente per limitare la libertà di espressione, magari in circostanze diverse e meno straordinarie di quelle alla base della sanzione in oggetto in questo saggio, come ad esempio, in situazioni in cui il rispetto della *rule of law* è carente. È necessario sottolineare, tuttavia, che la libertà in esame non costituisce un diritto assoluto: come è noto, le limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta sono possibili, *ex art. 52*, comma 1, della CDFUE, ma devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale del diritto in questione. Sono dunque possibili restrizioni se esiste una finalità di interesse generale che le giustifichi e se il principio di proporzionalità viene rispettato.

Il Consiglio considera la sospensione delle attività di RT in linea con l’art. 11 CDFUE ma anche con il diritto di proprietà (art. 16) e la libertà di impresa (art. 17) in quanto non impedisce a tali organi di stampa e al loro personale di svolgere nell’Unione “altre attività oltre alla radiodiffusione, come la ricerca e le interviste” (considerando n. 11). La giustificazione da ultimo citata sembra riferirsi essenzialmente al diritto di cui all’art. 11 CDFUE più che agli altri due.

Il secondo elemento di interesse della decisione in esame è che sono nuovi, almeno in parte, i motivi adottati per giustificare la sua approvazione. Secondo il Consiglio, le attività di disinformazione sono qualificate come una minaccia diretta e consistente all’ordine pubblico e alla sicurezza europea (considerando n. 8). Mentre il ricorso a quest’ultima giustificazione è usato frequentemente nella prassi delle misure restrittive sulla base dell’art. 21, comma 2, lett. c, TUE, viceversa è la prima volta che il Consiglio fa riferimento al concetto di *ordine pubblico europeo* nell’ambito di una misura che si inquadra nella PESC. Il riferimento a tale nozione come interesse legittimo da proteggere ci sembra convincente, se invocato insieme alla protezione della sicurezza internazionale, alla luce della natura *sui generis* delle minacce ibride costituite dalle attività di disinformazione. Queste richiedono una risposta collettiva degli Stati membri anziché reazioni di singoli Stati che agiscono a tutela dell’ordine pubblico nazionale. Occorre ricordare che la decisione PESC in esame è stata adottata all’unanimità all’interno del Consiglio; pertanto, tutti i membri dell’Unione erano d’accordo con riguardo all’adozione della sospensione dell’attività dei due “media outlets” sanzionati. Fino ad

oggi gli Stati membri si sono avvalsi dell'ordine pubblico al fine di giustificare l'adozione di restrizioni ai diritti e alle libertà fondamentali ma non lo hanno mai invocato nell'ambito dell'UE per giustificare l'adozione di misure restrittive. Il fenomeno è interessante poiché ciò implica che l'UE ha agito sulla base delle disposizioni del titolo V, capo 2 del TUE come uno Stato più che come un'organizzazione internazionale.

Vale la pena sottolineare che alcuni Stati membri dell'UE avevano adottato misure tese ad impedire lo svolgimento dell'attività delle filiali di RT e di canali televisivi russi già prima che il Consiglio adottasse la decisione in esame. I primi di febbraio 2022 la Germania aveva vietato le trasmissioni di RT Germany poiché l'organo di informazione operava sulla base di una licenza rilasciata dalle competenti autorità della Serbia senza rispettare le condizioni previste dalla legislazione interna tedesca. Qualche giorno dopo, la Russia aveva fatto chiudere gli uffici di Deutsche Welle, ritirando anche l'accreditamento ai suoi giornalisti. Altri Stati membri (tra cui i Paesi baltici e la Polonia) avevano adottato misure tese ad impedire le trasmissioni di vari canali televisivi russi o bielorusi a partire dal 24 febbraio 2022, a causa del contenuto stesso delle trasmissioni considerato in taluni casi, una minaccia alla sicurezza nazionale, in tali altri, un incitamento all'odio o una minaccia all'ordine pubblico¹⁶. Come già accennato, gli Stati membri dell'UE hanno poi deciso di adottare una posizione comune, che impedisce a Sputnik e RT di svolgere la loro attività di propaganda, al fine di aumentare l'efficacia e l'uniformità delle misure adottate.

3. L'UE e gli Stati membri sono tenuti al rispetto dell'art. 11 CDFUE, ivi incluso il pluralismo dei media (art. 11, comma 2) e dell'art. 10 CEDU; il Consiglio dell'UE deve rispettare quest'ultima disposizione in quanto espressione di principi generali del diritto sulla base dell'art. 6, comma 3, TUE. Il richiamo a quest'obbligo è contenuto anche nel preambolo della decisione in esame¹⁷. La Corte di giustizia

¹⁶ F. J. CABRERA BLÁZQUEZ, *The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik*, in *European Audiovisual Observatory*, 2022, pp. 14-19.

¹⁷ Il considerando n. 11 della decisione PESC in esame afferma: "Le presenti misure non modificano l'obbligo di rispettare i diritti, le libertà e i principi di cui all'articolo 6 del trattato sull'Unione europea, compresa la Carta dei diritti fondamentali

ha riconosciuto che il contenuto della libertà di espressione, come disciplinata dalla Carta, è equivalente a quello dell’art. 10 della CEDU¹⁸. Sulla base della giurisprudenza della Corte di Strasburgo tutte le opinioni, ivi incluse quelle minoritarie devono poter essere espresse da persone fisiche o giuridiche fino al limite del cosiddetto “hate speech”¹⁹ che costituisce un abuso di tale diritto ed è vietato anche dall’art. 6 della direttiva 2010/13 sui servizi media televisivi²⁰. In queste circostanze non è possibile invocare la protezione di cui all’art. 10 c. 1²¹.

Il Tribunale ha avuto occasione di esaminare quattro ricorsi di annullamento in cui è venuto in rilievo l’art. 11 CDFUE. I primi tre sono stati proposti da giornalisti, di origine iraniana, bielorusa o russa²², contro provvedimenti di congelamento delle risorse economiche e/o i divieti di ingresso nel territorio degli Stati membri, stabiliti da misure restrittive del Consiglio. In un quarto caso la libertà di espressione è stata invocata da Caballo Rondón, un cittadino

dell’Unione europea, e di cui alle costituzioni degli Stati membri, nei rispettivi ambiti di applicazione.” È da ritenersi che qui il Consiglio faccia riferimento ai “diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” che sono riconosciuti dall’art. 6 (3) TUE come principi generali del diritto. Che il Consiglio faccia questa precisazione inusuale è un elemento di per sé stesso interessante. Probabilmente si intende sottolineare da un lato, che l’istituzione dell’UE deve rispettare gli indirizzi giurisprudenziali della Corte EDU relativi all’art. 10, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, quando decide di restringere i diritti fondamentali; dall’altro, che gli Stati membri sono tenuti al rispetto della menzionata giurisprudenza nell’attuazione della misura restrittiva. La legittimità di quest’ultima deve essere valutata alla luce del rispetto del diritto primario dell’Unione (Carta dei diritti fondamentali) e della giurisprudenza della Corte EDU.

¹⁸ Sentenza del Tribunale del 31 maggio 2018, causa T-770/16, *Korwin-Mikke c. Parlamento*, punto 38.

¹⁹ Sentenza della Corte EDU del 20 ottobre 2015, ric. n. 25239/13, *M’Bala M’Bala c. Francia*.

²⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi).

²¹ Sentenza della Corte EDU del 27 giugno 2017, ric. n. 34367/14, *Belkacem c. Belgio*.

²² Rispettivamente sentenze del Tribunale del 4 dicembre 2015, causa T-273/13, *Sarafraz c. Consiglio*; del 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Kiselev*; del 23 settembre 2014, cause riunite T-196/11 e T-542/12, *Mikhalchanka c. Consiglio*.

venezuelano²³, oggetto di misure restrittive in considerazione delle violazioni dei diritti umani e del deterioramento della democrazia in quel Paese. In nessuno dei casi citati i ricorrenti hanno visto accolta la loro domanda di annullamento²⁴. Tra quelle citate la sentenza relativa alla causa T-262/15, *Kiselev*, giornalista nominato con decreto presidenziale russo direttore di una televisione russa, è senz'altro quella più interessante in quanto sollevava per la prima volta il problema della propaganda a favore della guerra. Ebbene, nella sua decisione del 15 giugno 2017 il giudice dell'UE ha considerato necessarie e proporzionate allo scopo perseguito le misure restrittive assunte dal Consiglio nei confronti del cittadino russo per le attività di propaganda a sostegno delle azioni e delle politiche del governo del suo Paese per la destabilizzazione dell'Ucraina²⁵. Il Tribunale ha ritenuto che il divieto di ingresso nel territorio dell'UE e il congelamento dei beni non ledessero la sostanza della sua libertà di espressione²⁶. Il Tribunale è giunto a questa conclusione non ritenendo necessario esaminare l'argomento sollevato dal Consiglio che il giornalista aveva incitato all'odio per giustificare la limitazione della sua libertà di espressione. Nel caso in esame il Tribunale dichiara di discostarsi dai principi seguiti dalla Corte EDU per valutare la proporzionalità di una misura statale restrittiva della menzionata libertà²⁷. Infatti, quest'ultima è invocata dal giornalista russo in un contesto completamente diverso da quello vigente nell'ambito dei ricorsi esaminati dalla Corte di Strasburgo. Quest'ultima si è trovata ad esaminare "situazioni in cui una persona che aveva tenuto discorsi o azioni considerati inaccettabili da uno Stato aderente alla CEDU si vedeva imporre da detto Stato, nel quale risiedeva, misure repressive, spesso di natura penale, e invocava la libertà di espressione come mezzo di difesa contro detto Stato"²⁸.

²³ Tale persona ricopre una carica politica e ha un accesso significativo ai media audiovisivi del Venezuela. Sentenza del Tribunale del 14 luglio 2021, causa T-248/18, *Diosdado Cabello Rondón c. Consiglio*.

²⁴ Nella sentenza relativa alla causa T-693/13 *Mikhailchanka*, cit., il diritto alla libertà di espressione è stato invocato come motivo di annullamento ma il Tribunale ha annullato l'iscrizione nella lista del ricorrente nella Decisione impugnata per motivi diversi dalla violazione di tale libertà.

²⁵ Sentenza *Kiselev*, cit., punto 121.

²⁶ *Ibidem*, punto 126.

²⁷ *Ibidem*, punto 94.

²⁸ *Ibidem*.

Invece, il ricorrente che si rivolge al Tribunale per far annullare misure restrittive dell’UE è un cittadino russo, residente in Russia, che è stato nominato con decreto del presidente Putin direttore dell’agenzia di stampa RS, la quale è una “impresa unitaria” dello Stato russo²⁹, come lo stesso Kiselev ha ammesso. Lo *standard of review* del Tribunale è stato criticato in dottrina in quanto si allontana da quello della Corte EDU ed è rispetto a questo carente in quanto fondato su un “esame indiziario della libertà del pensiero”, mentre nel ragionamento del Tribunale manca completamente una valutazione diretta delle manifestazioni del pensiero del giornalista Kiselev³⁰. Il *modus decidendi* del Tribunale viene criticato poiché legittima l’iscrizione nella lista del ricorrente sulla base di una sorta di “presunzione di propaganda”³¹. In realtà, le misure restrittive adottate in relazione al sig. Kiselev possono essere considerate giustificate, in virtù dei suoi legami con la leadership governativa russa e delle decisioni di due autorità lituane e lettoni che avevano sospeso la diffusione di trasmissioni in cui il ricorrente faceva propaganda per la guerra. Tuttavia, sarebbe stata più completa e convincente la valutazione della proporzionalità della misura restrittiva qualora il Tribunale avesse illustrato con ulteriori esempi come il ricorrente nell’esercizio delle sue funzioni di giornalista si è espresso sulla situazione che il governo russo ha creato in Ucraina presentandola in una luce favorevole al governo russo.

Venendo all’iscrizione nella lista di RT, va detto che il divieto di diffusione in esame è qualitativamente diverso rispetto alle misure restrittive che congelano i beni e le risorse economiche di giornalisti o di presentatori televisivi. La sospensione delle attività di RT e di Sputnik è una misura che presenta una portata particolarmente ampia considerato che devono essere eliminati i contenuti pubblicati dagli organi di informazione sanzionati anche dai social media³²; inoltre, si tratta di un provvedimento che restringe il diritto passivo dei cittadini

²⁹ *Ibidem*, punto 95.

³⁰ M. SARZO, *La Corte di giustizia dell’Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d’espressione?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 16, n. 2, 2022, pp. 409-419.

³¹ M. SARZO, *op. cit.*, p. 10 (versione disponibile online sul sito della SIDI).

³² I. POPOVIC, *The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 30 March 2022.

europei ad essere informati. Essa è dunque suscettibile di svilire il contenuto essenziale della libertà di espressione ed è pertanto necessario un esame rigoroso della proporzionalità delle restrizioni collegate alla decisione PESC in esame. L'UE non può limitarsi a proteggere la libertà di espressione fuori dai suoi confini attraverso misure restrittive imposte contro la classe politica di Paesi terzi che perseguitano giornalisti o fanno chiudere testate giornalistiche che criticano la classe politica al potere. Sia l'Unione che gli Stati membri sono obbligati a rispettare il contenuto essenziale della libertà di espressione anche al loro interno.

La Corte di giustizia ha già avuto occasione di considerare compatibile con la direttiva sui servizi media televisivi citata una misura adottata dalla Lituania, per motivi di ordine pubblico, consistente nell'obbligo, per un fornitore di servizi di media le cui trasmissioni sono destinate al territorio di tale Stato membro (e per le altre persone che forniscono ai consumatori di detto Stato membro un servizio di distribuzione via Internet di canali o di programmi televisivi), di trasmettere o ritrasmettere nel territorio di questo medesimo Stato membro, per un periodo di 12 mesi, un canale televisivo proveniente da un altro Stato membro (Regno Unito) solo in pacchetti a pagamento. La misura in questione era intesa a limitare le trasmissioni di programmi prodotti in Russia e trasmessi sul canale NTV Mir Lithuania che presentavano informazioni false e che incitano all'ostilità e all'odio (per motivi legati alla nazionalità) nei confronti dei Paesi baltici. In particolare, tali programmi, che erano diretti ad influenzare la minoranza russofona residente in Lituania, riguardavano la collaborazione di lituani e lettoni nell'ambito dell'Olocausto e la politica interna dei paesi baltici definita nazionalista e neofascista³³.

La Corte EDU interpreta in senso ampio la libertà di espressione e, ad esempio, considera incompatibili con l'art. 10 della CEDU le misure che vietano la diffusione di informazioni in quanto non affidabili³⁴. Sono invece accettabili le restrizioni adottate contro chi falsifica la storia negando l'Olocausto; infatti, in tali circostanze siamo di fronte ad

³³ Sentenza della Corte del 14 luglio 2019, causa C-622/17, *Baltic Media Alliance c. Lietuvos radijo*, punti 78 e 79.

³⁴ Sentenza della Corte EDU del 6 settembre 2005, ric. n. 65518/01, *Salov c. Ucraina*.

un abuso delle libertà protette dalla Convenzione, *ex art. 17* della CEDU³⁵. Per quanto sia necessario consentire opinioni diverse da quelle maggioritarie in una società democratica, costituisce un abuso della libertà di espressione la diffusione di informazioni da parte di media controllati da un Paese aggressore se queste tendono a diffondere notizie che nascondono la natura dei gravissimi illeciti internazionali compiuti in Ucraina. Lungi da essere dei “public watchdogs” i giornalisti che lavorano per Sputnik and RT non osservano l’obbligo di “riportare in buona fede” le notizie³⁶.

4. La filiale francese di RT ha impugnato le misure restrittive adottate a marzo 2022 nell’ambito di un ricorso di annullamento e ha contestualmente inoltrato una domanda di provvedimenti urgenti finalizzata ad ottenere la sospensione dell’esecuzione degli atti contestati. Il Presidente del Tribunale ha respinto la domanda in quanto non ha ritenuto che fosse grave e irreparabile il danno subito dalla ricorrente a causa delle misure restrittive dell’UE³⁷. Qualche mese dopo, il Tribunale ha poi rigettato il ricorso nel procedimento di merito con una sentenza resa il 27 luglio 2022³⁸, utilizzando il procedimento accelerato.

La ricorrente contestava la competenza dell’UE ad adottare la decisione e il Regolamento in esame poiché sono le autorità amministrative nazionali a prendere decisioni che sospendono le attività di radiodiffusione. Inoltre, considerava i provvedimenti adottati dal Consiglio incompatibili con varie disposizioni della CDFUE, al cui rispetto sono soggette anche le misure PESC. In particolare, si asseriva la violazione del diritto alla difesa (articoli 41 e 48) e ad una tutela giurisdizionale effettiva (art. 47), alle libertà di espressione (art. 11) e d’impresa (art. 16). Infine, RT France lamentava la violazione

³⁵ Sentenza della Corte EDU del 24 giugno 2003, ric. n. 65831/01, *Garaudy c. Francia*.

³⁶ Sentenza della Corte EDU del 2 maggio 2002, ric. n. 46311/99, *McVicar c. Regno Unito*, punto 73.

³⁷ Ordinanza del Presidente del Tribunale del 30 marzo 2022, causa T-125/22 R, *RT France c. Consiglio*. Per un commento v. A. MAFFEO, *Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di RT France*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 300 ss.

³⁸ Sentenza del Tribunale del 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio*.

dell'obbligo di non discriminazione sulla base della nazionalità (art. 21).

Sarà qui di seguito riassunta la posizione del Tribunale sugli aspetti della sentenza che presentano profili di maggiore interesse e che riguardano la competenza dell'UE, il diritto alla difesa e la libertà di espressione. Per il giudice dell'UE è stato agevole respingere il primo motivo facendo valere che l'intervento dell'Unione è legato alle finalità della PESC e assicura uniformità e immediatezza d'azione; le attività di propaganda e le campagne di disinformazione costituiscono una minaccia diretta all'ordine e la sicurezza pubblica dell'UE, minano le fondamenta di una società democratica e fanno parte dell'arsenale moderno di guerra³⁹. Il Tribunale non si sofferma sull'invocazione dell'ordine pubblico europeo a supporto della misura restrittiva. Fa invece rilevare come il Consiglio goda di grande discrezione nel decidere come salvaguardare la sicurezza dell'Unione. Pertanto, è del tutto convincente l'affermazione che l'adozione degli atti contestati rientra nelle competenze attribuite all'UE⁴⁰.

Il secondo motivo del ricorso atteneva alla violazione del diritto alla difesa, e in particolare del diritto ad essere ascoltato prima che siano adottate le sanzioni (*ex art. 41, comma 2, lett. a) della CDFUE*), non essendo stato notificato alla ricorrente l'intenzione di sospendere le attività di radiodiffusione. Secondo il Tribunale, trattandosi di una sospensione temporanea di tali attività che doveva essere adottata con estrema urgenza non era necessario notificare la misura alla ricorrente. Viene invocata la necessità di garantire "l'effetto sorpresa" e di preservare "l'effetto utile" delle misure restrittive come elemento che giustifica il mancato assolvimento dell'obbligo di notifica⁴¹.

Il terzo motivo riguarda la violazione del diritto alla libertà di espressione di RT France. Come già evidenziato, fino ad oggi non è possibile identificare alcun ricorso di annullamento, fondato sull'art. 275, comma 2, TFUE, in cui la Corte di giustizia abbia accolto la richiesta di un privato di annullare una misura restrittiva, a seguito della violazione dell'art. 11 CDFUE. Tuttavia, trattandosi di una misura

³⁹ *Ibidem*, punti 53 e 56.

⁴⁰ *Ibidem*, punto 57.

⁴¹ *Ibidem*, punti 80 e 84.

restrittiva atipica, che limita principi fondamentali in una società democratica, non era scontato che il Tribunale ne avrebbe confermato la validità. La ricorrente considera gli atti impugnati un vero e proprio atto di censura⁴² del tutto sproporzionato e suscettibile di causare il fallimento della ricorrente. Contesta altresì al Consiglio di non aver dimostrato che RT France sia un organo di influenza della Russia che fa propaganda al servizio di tale Paese.

Il Tribunale sottolinea come l’art. 11 sia espressione della libertà di espressione e del diritto ad essere informati. Fa ampiamente riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU che considera tale libertà uno dei fondamenti essenziali di una società democratica; ne sono beneficiarie le persone fisiche e giuridiche e deve essere rispettata anche in relazione a idee che offendono o scioccano in nome del pluralismo, purché non si abusino di tale diritto (art. 10, comma 2) e non ci sconfini nello “incitamento all’odio”. Aggiunge che i media audiovisivi hanno effetti più immediati rispetto agli organi di stampa e che il diritto dei giornalisti di comunicare informazioni su questioni di interesse generale deve essere rispettato a condizione che ciò avvenga in buona fede. Ritiene che le misure impuginate costituiscano un’ingerenza nel diritto alla libertà di informazione della ricorrente di natura temporanea ma che sia giustificata in quanto esse sono previste dalla legge, rispettano il contenuto essenziale dei diritti di cui all’art. 11 CDFUE, rispondono ad un interesse generale riconosciuto come tale dall’UE e sono proporzionate. Secondo il Tribunale, queste condizioni corrispondono, in sostanza, a quelle identificate dalla giurisprudenza della Corte EDU⁴³

Sulla scorta delle sentenze relative alle cause *Kiselev*⁴⁴ e *Cabello Rondón*⁴⁵, il giudice dell’Unione non ha avuto difficoltà a dimostrare che la prima condizione concernente la prevedibilità delle restrizioni era soddisfatta. Anche il contenuto essenziale della libertà di espressione è rispettato; ciò in considerazione del carattere temporaneo e reversibile delle restrizioni imposte dal Consiglio. Secondo RT France, le misure restrittive sono destinate a durare nel tempo. Invece, il Tribunale sottolinea come i divieti di cui agli atti in esame rimangono

⁴² *Ibidem*, punto 127.

⁴³ *Ibidem*, punti 145 e 146.

⁴⁴ Sentenza *Kiselev*, cit., punto 72.

⁴⁵ Sentenza *Diosdado Cabello Rondón c. Consiglio*, cit., punto 121.

in vigore fino al 31 luglio 2022; ogni 6 mesi essi sono sottoposte a revisione. Inoltre, il Consiglio prevede nel considerando n. 10 della Decisione in esame che le misure restrittive possano essere mantenute fino a quando non termina il conflitto o la Federazione russa e i media ad essa associati non cessino di condurre attività di propaganda contro l'UE e i suoi Stati membri. Dunque, secondo il Tribunale, il verificarsi dell'una o dell'altra condizione permette al Consiglio di sopprimere le misure restrittive⁴⁶. Questa interpretazione del considerando n. 10, convoluto nella sua formulazione, è importante poiché sembra precisare che è sufficiente che il conflitto finisca affinché il Consiglio possa eliminare le misure restrittive in esame. Infine, il giudice dell'Unione sostiene che le misure impugnate preservano il *contenuto essenziale* (enfasi aggiunta) della libertà di informazione poiché permettono ai giornalisti della ricorrente di svolgere attività diverse dalla diffusione e di vendere i contenuti informativi alle filiali di RT localizzate in Paesi terzi.

Il Tribunale considera poi soddisfatte anche la terza e quarta condizione a giustificazione delle limitazioni alla libertà di espressione. In particolare, le misure restrittive perseguono un interesse generale riconosciuto dall'Unione, cioè la salvaguardia dei suoi valori, dei suoi interessi fondamentali e della sua sicurezza (art. 21, comma 2, lett. a), TUE). Ma poiché esse sono concepite anche come uno strumento di reazione attraverso mezzi pacifici all'aggressione russa e quest'ultima costituisce una violazione di obblighi *erga omnes*, riconosciuta anche dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, rispondono anche all'interesse generale della comunità internazionale di porre fine al

⁴⁶ Il punto 155 della sentenza *RT France c. Consiglio*, cit., recita: “Contrairement à ce que prétend la requérante, il ressort du libellé de la dernière partie du considérant 10 des actes attaqués, lu et interprété à la lumière de l'exigence de limiter autant que possible l'ingérence dans la liberté d'expression de la requérante, que le maintien des mesures restrictives en cause après le 31 juillet 2022 est subordonné à l'existence de deux conditions cumulatives. En effet, ces mesures pourraient être maintenues, d'une part, jusqu'à ce que l'agression de l'Ukraine prenne fin et, d'autre part, jusqu'à ce que la Fédération de Russie et ses médias associés cessent de mener des actions de propagande contre l'Union et ses États membres. S'agissant de deux conditions cumulatives, si l'une des deux cessait d'être satisfaite (enfasi aggiunta), il n'y aurait plus lieu de maintenir les mesures en cause. La requérante ne saurait donc alléguer que celles-ci ont vocation à s'appliquer sans limite de temps définie au préalable par le Conseil”.

conflitto. Venendo all’esame della proporzionalità delle misure restrittive in esame, questo è particolarmente ampio e articolato, anche se non necessariamente coincide in tutti i suoi passaggi con il test sulla proporzionalità applicato dalla Corte di Strasburgo. In primo luogo, il Tribunale considera se siano sufficienti le prove apportate dal Consiglio quanto alla necessità di adottare le misure contestate, in virtù della dipendenza della ricorrente dal governo russo. Il Tribunale ritiene che il Consiglio abbia dimostrato che RT è sotto il controllo diretto e indiretto del governo russo. Lo standard applicato alla valutazione degli elementi di prova presentati dal Consiglio è quello stabilito nella sentenza relativa alla causa *Anbouba*. In particolare, la Corte di giustizia aveva ivi stabilito che l’iscrizione nella lista di un ricorrente è fondata se è supportata da un complesso di indizi “sufficientemente concreti, precisi e concordanti”⁴⁷. Il gruppo RT viene definito come una sorta di “ministero della difesa russa,” cioè una vera e propria emanazione dello Stato e non un organo di informazione indipendente, come pretende la ricorrente. In secondo luogo, il giudice dell’Unione valuta se la ricorrente abbia effettivamente svolto una propaganda continua e concertata rivolgendosi all’opinione pubblica europea e a quella degli Stati del vicinato tesa a giustificare e sostenere l’aggressione e la destabilizzazione dell’Ucraina da parte della Russia. Il Tribunale dà conto in modo ampio e accurato (dal punto 177 al 185) delle posizioni assunte da RT nei giorni compresi tra il 21 e il 27 febbraio 2022 e dei motivi per cui il Consiglio ha potuto ritenere che le attività di RT fossero paragonabili ad una propaganda a favore della guerra per il modo in cui l’intervento in Ucraina è stato presentato e giustificato.

A differenza delle sentenze rese nei ricorsi presentati da Kiselev e Cabello Rondón, il Tribunale ha dimostrato con esempi concreti i motivi per cui non è eccessivo restringere la libertà di espressione della ricorrente, considerata la qualità delle informazioni fornite. Viene poi sottolineato come il contesto nel quale si inseriscono le limitazioni alla libertà di espressione sia “straordinario”⁴⁸. Infine, il Tribunale sostiene che non esistevano mezzi meno invasivi della libertà di espressione

⁴⁷ Sentenza della Corte del 21 aprile 2015, causa C-605/13 P, *Anbouba c. Consiglio*, punto 51. V. sentenza *RT France c. Consiglio*, cit., punto 170.

⁴⁸ *Ibidem*, punto 123.

della ricorrente per esercitare la massima pressione sulla Russia affinché ponesse fine all'aggressione dell'Ucraina.

5. La sentenza del Tribunale che considera legittime le interferenze con il diritto alla libertà di espressione e di informazione provocate dalla decisione in esame è da salutarsi con favore. Mette probabilmente al riparo da altre impugnazioni misure restrittive simili a quelle in esame che sono state adottate dal Consiglio il 4 giugno 2022 nei confronti di altri tre media russi la cui attività di diffusione era stata sospesa in diversi Paesi europei ma i cui contenuti rimanevano accessibili via satellite⁴⁹. Si tratta di Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24 e TV Centre International⁵⁰.

La disinformazione finalizzata a nascondere i crimini compiuti dai soldati russi o a giustificare tali azioni non contribuisce al dibattito pubblico ma è paragonabile alla propaganda a favore della guerra. La narrazione basata sulla falsificazione dei fatti collegati agli eventi bellici da parte di mezzi di comunicazione, controllati dallo stato e capaci di raggiungere un pubblico vasto può essa stessa essere qualificata come una violazione della libertà di informazione degli stessi cittadini europei dato che la libertà di espressione è un diritto a doppio senso che richiede la protezione sia del diritto di espressione che del diritto ad essere informati. Tale ultimo diritto è tanto più esposto a violazioni quanto meno indipendenti sono i mezzi di comunicazione che forniscono informazioni. In dottrina c'è chi sostiene che il diritto ad avere un'opinione viene violato dalla propaganda di Stato⁵¹. L'unico modo per salvaguardare il contenuto del menzionato diritto è stabilire un divieto di diffondere notizie da parte dei due organi di informazione. Non sarebbe stato possibile adottare una misura meno restrittiva costituita, ad esempio, dall'esclusione caso per caso del contenuto informativo offerto da RT. È significativo che altri Paesi europei si

⁴⁹ www.epra.org/news_items/new-package-of-eu-sanctions-targeting-russian-state-owned-channels.

⁵⁰ Decisione 2022/884/PESC del Consiglio, del 3 giugno 2022; regolamento (UE) 2022/879 del Consiglio, del 3 giugno 2022.

⁵¹ T. MARAUHN, *Freedom of Expression, Freedom of Assembly and Association*, in ELHERS (ed.), *European Fundamental rights and Freedom*, Berlin, 2007, citato da L. WOODS, *Comment to Art. 11*, in VV.AA., *The EU Charter of fundamental rights*, London, 2014, p. 323, nota 73.

siano allineati alle misure restrittive dell’UE. Ciò è avvenuto nel caso della Svizzera che a fine giugno 2022 ha adottato le misure prese dall’Unione contro RT France, RU English, RT Spanish e RT Germany e RT UK e Sputnik, dopo una certa iniziale esitazione⁵². Quanto al Regno Unito, il 18 marzo 2022 l’autorità che regola le comunicazioni elettroniche in quel Paese ha revocato la licenza di trasmettere detenuta da RT, dopo aver avviato numerose indagini per verificare l’imparzialità della copertura del conflitto ucraino da parte di tale organo di informazione⁵³. Inoltre, lo stesso Paese ha adottato sanzioni finanziarie nei confronti di conduttori televisivi o del direttore amministrativo di RT o persone collegate a siti di propaganda russa (ad esempio, SouthFront) per le attività di disinformazione sul conflitto ucraino⁵⁴.

La sentenza del 27 luglio 2022 presenta molteplici motivi di interesse. Qui di seguito sono sinteticamente esposti solo alcuni. In primo luogo, il Tribunale, sulla base dell’art. 40 TUE, salvaguarda l’esercizio delle competenze dell’UE a titolo di PESC, rispetto a quelle che esulano da questo settore, in particolare nel campo dei servizi audiovisivi⁵⁵. Fino ad oggi la menzionata disposizione, inserita nell’ambito del diritto primario dal Trattato di Lisbona, non era mai stata utilizzata per decidere quale fosse la base giuridica più adatta a giustificare una misura dell’Unione che per il suo scopo e oggetto è suscettibile di essere adottata sia sulla base di disposizioni relative alla PESC ma anche di altre norme del Trattato che esulano da tale settore⁵⁶.

⁵² Ordinanza che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina, 29 giugno 2022 (versione provvisoria). Inizialmente, il Consiglio federale svizzero aveva deciso di non allinearsi al divieto di diffusione stabilito dall’UE con la decisione PESC n. 2022/351.

⁵³ V. www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/ofcom-revokes-rt-broadcast-licence (15 agosto 2022).

⁵⁴ Per l’elenco delle persone e entità sanzionate v. www.ofsistorage.blob.core.windows.net/publishlive/2022format/ConList.html (15 agosto 2022).

⁵⁵ Sentenza *RT France c. Consiglio*, cit., punti 60 e 61.

⁵⁶ Nella sentenza della Corte del 19 luglio 2012, causa C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*, la Corte di giustizia aveva avuto l’opportunità di utilizzare l’art. 40 del TUE per decidere se un regolamento istitutivo di misure restrittive implicanti il congelamento dei capitali di persone, al fine di contrastare il terrorismo internazionale e il suo finanziamento, dovesse essere adottato sulla base dell’art. 215 TFUE ovvero sull’art. 75 TFUE. In quell’occasione, tuttavia, il giudice dell’UE ha favorito il ricorso

In secondo luogo, il Tribunale riconosce al Consiglio un ampio margine discrezionale nel valutare come tutelare i valori dell'Unione e la sua sicurezza nel rispetto del diritto internazionale. Ciò anche se le restrizioni alla libertà di espressione collegate alle misure restrittive sono rilevanti. La posizione del Tribunale è in linea con una consolidata giurisprudenza riguardante le misure PESC di cui all'art. 215 TFUE che riconosce al Consiglio la libertà di individuare il target e il tipo di misure restrittive da approvare al fine di realizzare gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE, di cui all'art. 21 del TUE. In terzo luogo, il giudice dell'Unione ha considerato proporzionate le limitazioni al diritto alla difesa e alla libertà di espressione in considerazione del contesto straordinario e della situazione di estrema urgenza causata dallo scoppio del conflitto. Se non ci fosse stato quest'ultimo, la decisione di sospendere le attività di RT non sarebbe probabilmente mai stata adottata, nonostante che da tempo la Russia svolga attività di disinformazione attraverso i media sotto il suo controllo. Si vedrà se le misure restrittive saranno effettivamente abrogate alla fine del conflitto o viceversa, se queste saranno prorogate. In linea di principio, la sospensione delle attività di diffusione dovrebbe interrompersi con la fine del conflitto poiché la limitazione alla libertà di espressione risulterebbe altrimenti sproporzionata. Se ciò non avvenisse, alcuni tribunali interni (incluse le corti costituzionali) potrebbero considerare eccessive le restrizioni alla libertà di espressione collegate alle misure PESC dell'UE. Il ministro norvegese per la cultura e l'uguaglianza aveva preso posizione contro l'adozione di misure simili a quelle imposte dall'UE all'inizio di marzo 2022 in quanto le attività degli organi di comunicazione le cui attività sono state sospese "do not pose a threat to basic societal functions in Norway"⁵⁷ in linea con le raccomandazioni dell'autorità nazionale di regolazione dei media di tale Paese. Al momento tale posizione rimane isolata. Tuttavia, non è detto che il fronte si allarghi dopo la fine del conflitto se le misure saranno mantenute.

alla prima disposizione dando ad essa un'ampia interpretazione alle misure che possono essere adottate sulla base di tale disposizione senza utilizzare l'art. 40 TUE.

⁵⁷ V. la posizione norvegese riportata sul sito della European platform of regulatory authorities: www.epra.org/news_items/the-latest-reactions-by-media-regulatory-authorities-to-the-situation-in-ukraine (15 agosto 2022).